Peter-Christoph Storm

Umweltrecht

Einführung

11., völlig neu bearbeitete Auflage

ESV ERICH SCHMIDT VERLAG

ESV

Umweltrecht

Einführung

von
Prof. Dr. iur. Peter-Christoph Storm

11., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter:
ESV.info/978-3-503-19103-1

1. Auflage 1980
2. Auflage 1987
3. Auflage 1988
4. Auflage 1991
5. Auflage 1992
6. Auflage 1995
7. Auflage 2002
8. Auflage 2006
9. Auflage 2010
10. Auflage 2015
11. Auflage 2020

ISBN: 978-3-503-19103-1 (gedrucktes Werk)
ISBN: 978-3-503-19104-8 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2020
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: Meta Systems Publishing & Printservices, Wustermark
Druck: docupoint, Barleben

In Memoriam
Christa Storm, geb. Schenke
(1941–2016)

Vorwort zur elften Auflage

Das Umweltrecht ist für den Schutz der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme von wesentlicher Bedeutung und spiegelt unsere größte Hoffnung für die Zukunft unseres Planeten wider.

Rio+20-Erklärung des Weltkongresses zu Gerechtigkeit, Regierungsführung und Recht für ökologische Nachhaltigkeit, Rio de Janeiro, 20. Juni 2012

Vor dem Jahr 1970 war **Umweltrecht** in der deutschen Sprache noch ebenso unbekannt wie die Wörter *Umweltschutz* oder *Umweltpolitik*; manche hielten sie bei ihrem ersten Aufscheinen für Supernovae am Himmel der Begriffe, kurz aufflammend und bald wieder erlöschend. Inzwischen sind sie uns geläufig. In Deutschland stieg die Zahl an einzelnen Bundesgesetzen, die als Stammgesetze der Umweltpflege gewidmet sind, bis jetzt auf etwa 70 an; sie beruhen im Wesentlichen auf den Vorgaben des Umweltrechts der Europäischen Union. Auch weltweit ist es zu einem Auf- und Ausbau des Umweltrechts auf nationaler, regionaler und globaler Ebene gekommen, vorangebracht durch die seit 1981 dekadenweise aufgestellten Umweltrechtsprogramme der Vereinten Nationen („Montevideo I–V"). Das Umweltrecht ist als eigenständiges Rechtsgebiet nicht mehr wegzudenken.

Das erstmals 1980 unter dem Titel *Umweltrecht – Einführung in ein neues Rechtsgebiet* erschienene Buch hat diese Entwicklung in nunmehr elf Auflagen fördernd begleitet. Es will auf knappem Raum und konzentriert auf die wichtigsten Umweltgesetze des Bundes in einer einheitlich strukturierten Darstellungsweise Grundkenntnisse über das in Deutschland geltende Umweltrecht vermitteln und wendet sich an alle diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen an einer ersten und allgemein verständlichen Information über die *rechtliche Seite* des Schutzes und der Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen interessiert sind.

Die überarbeitete Neuauflage bringt das Buch auf den aktuellen Stand und berücksichtigt gegenüber der Vorauflage vor allem das *Gesetz zur Modernisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung* (2017), die Änderungen des *Erneuerbare-Energien-Gesetzes* (EEG 2017) und den Regierungsentwurf eines *Bundes-Klimaschutzgesetzes* (KSG-E 2019).

Auf die Entwürfe des bislang leider nicht zustande gekommenen *Umweltgesetzbuchs* (UGB-KomE 1997, UGB-E 1999 und UGB-E 2009), das die Kernbestände des legislativ zerstreuten Umweltrechts zusammenfasst und vereinheitlicht, wird wegen deren bleibender Bedeutung für Stand und Fortentwicklung des Umweltrechts gelegentlich Bezug genommen.

Wangen im Allgäu, im November 2019 Peter-Christoph Storm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur elften Auflage 7

Erster Teil. Grundlagen

Erstes Kapitel. Umweltpolitische Grundlagen

§ 1 *Umweltpflege* 15
I. Umweltverantwortung 15
II. Umweltpflege 16
§ 2 *Umweltziele* 20
I. Nationale Umweltziele 20
II. Unionale Umweltziele 21
III. Umweltnutzen 22
IV. Zielkonflikte 23
§ 3 *Umweltprinzipien* 24
I. Vorsorgeprinzip 25
II. Verursacherprinzip 29
III. Kooperationsprinzip 30

Zweites Kapitel. Umweltrechtliche Grundlagen

Erster Abschnitt. Umweltrecht
§ 4 *Recht und Umweltpflege* 32
I. Umweltverhaltenslenkung 32
II. Umweltqualitätssicherung 33
III. Existenzgewährleistung 37
§ 5 *Umweltrecht* 37
I. Teil der Rechtsordnung 37
II. Rechtsgebiet 40
III. Wesenszüge 41

Zweiter Abschnitt. Entwicklung
§ 6 *Entwicklungsphasen* 45
I. Erste legislative Phase (1970–1980) 46
II. Administrative Phase (1980–1986) 48
III. Zweite legislative Phase (1986–2006) 49
IV. Dritte legislative Phase (seit 2006) 52
§ 7 *Entwicklungstendenzen* 57
I. Verdichtung und Verfeinerung 58
II. Ökologische Fortentwicklung 58
III. Vereinheitlichung 60
IV. Aktivierung indirekter Strategien 62
V. Förderung oder Übernahme supra- und internationaler Entwicklungen 62

VI. Entwicklungsschwerpunkte 63

Dritter Abschnitt. Einteilung
§ 8 Regelungsbereiche und Rechtszweige 63
I. Umweltpflegebereiche 64
II. Umweltrechtszweige 72

Vierter Abschnitt. Erkenntnismittel
§ 9 Rechtsquellen, Hilfsmittel und Einrichtungen 76
I. Rechtsquellen 76
II. Hilfsmittel 81
III. Einrichtungen 85

Drittes Kapitel. Umweltverfassungsrechtliche Grundlagen
§ 10 Legitimierung und Verpflichtung 87
I. Umweltverfassung 87
II. Umweltpflegeprinzip (Art. 20a GG) 91
III. Weitere Grundlagen 92
§ 11 Schranken 94
I. Grundrechte 94
II. Verfassungsprinzipien 97
III. Umweltgesetzgebung 99
IV. Umweltverwaltung 103

Zweiter Teil. Allgemeine Umweltpflege

Erstes Kapitel. Ziele
§ 12 Ziele und Grundsätze 109
I. Zielbestimmungen 109
II. Zielfestlegung 112

Zweites Kapitel. Maßnahmen

Erster Abschnitt. Maßnahmen im Allgemeinen
§ 13 Arten und Ansatz der Maßnahmen 116
I. Maßnahmenarten 116
II. Maßnahmenansatz 120

Zweiter Abschnitt. Eingreifende Maßnahmen
§ 14 Umweltpflichten 128
I. Verbote 129
II. Gebote 132
III. Nebenpflichten 135
§ 15 Umweltrechte 138
I. Nutzungsrechte 139

II. Nebenrechte 139

Dritter Abschnitt. Leistende und planende Maßnahmen
§ 16 Leistende Maßnahmen 141
I. Einrichtungen 142
II. Förderung 148
III. Entschädigungen 149
§ 17 Planende Maßnahmen 150
I. Umweltpolitikplanung 150
II. Umweltraumplanung 152

Vierter Abschnitt. Ergänzende Maßnahmen
§ 18 Indirekte Strategien 154
II. Ökonomische und andere Anreize 154
II. Selbstregulierungen 157

Fünfter Abschnitt. Umweltprüfungen
§ 19 Umweltprüfungen 159
I. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 159
II. Strategische Umweltprüfung (SUP) 162
III. Umweltstoffprüfungen 164
IV. Umweltbilanzen 165
V. Umweltaudit (EMAS) 166

Drittes Kapitel. Organisation und Verfahren
§ 20 Organisation 166
I. Öffentliche Umweltverwaltung 166
II. Betriebliche Umweltorganisation 172
§ 21 Verfahren 174
I. Recht- und Regelsetzungsverfahren 175
II. Verwaltungsverfahren 176
III. Umweltprüfungsverfahren 182

Viertes Kapitel. Sanktionen und Rechtsschutz
§ 22 Sanktionen 187
I. Öffentlich-rechtliche Sanktionen 188
II. Privatrechtliche Sanktionen 192
III. Strafrechtliche Sanktionen 193
§ 23 Rechtsschutz 195
I. Individuelle Rechtsbehelfe 195
II. Kollektive Rechtsbehelfe 198

Dritter Teil. Besondere Umweltpflege

Erstes Kapitel. Anlagenbezogene Umweltpflegebereiche

Erster Abschnitt. Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Immissionsschutz)

§ 24 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) 204
I. Grundlagen 204
II. Ziele 207
III. Maßnahmen im Allgemeinen 209
IV. Eingreifende Maßnahmen 210
V. Leistende Maßnahmen 221
VI. Planende Maßnahmen 222
VII. Organisation und Verfahren 224
VIII. Sanktionen und Rechtsschutz 228

Zweiter Abschnitt. Klimaschutz

§ 25 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) 230
I. Grundlagen 230
II. Ziele 233
III. Maßnahmen im Allgemeinen 234
IV. Eingreifende und ergänzende Maßnahmen 236
V. Leistende und planende Maßnahmen 239
VI. Organisation und Verfahren 240
VII. Sanktionen und Rechtsschutz 242

Dritter Abschnitt. Energieeinsparung und Erneuerbare Energien

§ 26 Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) 244
I. Grundlagen 244
II. Ziele 246
III. Maßnahmen im Allgemeinen 246
IV. Eingreifende Maßnahmen 247
V. Organisation und Verfahren 249
VI. Sanktionen und Rechtsschutz 250

§ 27 Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017) 251
I. Grundlagen 251
II. Ziele 253
III. Maßnahmen im Allgemeinen 254

IV. Ergänzende Maßnahmen 256
V. Planende Maßnahmen 260
VI. Organisation und Verfahren 260
VII. Sanktionen und Rechtsschutz 262

Zweites Kapitel. Stoffbezogene Umweltpflegebereiche

Erster Abschnitt. Schutz vor gefährlichen Stoffen
§ 28 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) 263
I. Grundlagen 263
II. Ziele 266
III. Maßnahmen im Allgemeinen 267
IV. Eingreifende Maßnahmen 269
V. Organisation und Verfahren 273
VI. Sanktionen und Rechtsschutz 275

Zweiter Abschnitt. Kreislauf- und Abfallwirtschaft
§ 29 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) 278
I. Grundlagen 278
II. Ziele 280
III. Maßnahmen im Allgemeinen 283
IV. Eingreifende Maßnahmen 285
V. Leistende Maßnahmen 293
VI. Planende Maßnahmen 294
VII. Organisation und Verfahren 295
VIII. Sanktionen und Rechtsschutz 297

Drittes Kapitel. Grundflächenbezogene Umweltpflegebereiche

Erster Abschnitt. Naturschutz und Landschaftspflege
§ 30 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) 300
I. Grundlagen 300
II. Ziele 303
III. Maßnahmen im Allgemeinen 306
IV. Eingreifende Maßnahmen 307
V. Leistende Maßnahmen 320
VI. Planende Maßnahmen 321
VII. Organisation und Verfahren 323
VIII. Sanktionen und Rechtsschutz 325

Zweiter Abschnitt. Bodenschutz
§ 31 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) 328
I. Grundlagen 328
II. Ziele 329
III. Maßnahmen im Allgemeinen 331
IV. Eingreifende Maßnahmen 332
V. Leistende Maßnahmen 336
VI. Planende Maßnahmen 336
VII. Organisation und Verfahren 337
VIII. Sanktionen und Rechtsschutz 338

Dritter Abschnitt. Gewässerschutz
§ 32 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) 339
I. Grundlagen 339
II. Ziele 341
III. Maßnahmen im Allgemeinen 344
IV. Eingreifende Maßnahmen 346
V. Leistende Maßnahmen 356
VI. Planende Maßnahmen 358
VII. Organisation und Verfahren 360
VIII. Sanktionen und Rechtsschutz 363

Schrifttumshinweise 366

Abkürzungen und Fundstellen 371

Sachverzeichnis 417

Erster Teil. Grundlagen

Erstes Kapitel. Umweltpolitische Grundlagen

§ 1 Umweltpflege

I. Umweltverantwortung

1. Von der Umweltnahme zur Umweltpflege

Dem jahrtausendelangen „Teilen und Nehmen der Weide" durch den Menschen als Urgesetz dieser Erde hat sich das „Pflegen der Weide" als ein neues terrestrisches Grundgesetz hinzugefügt: **Der Umweltnahme folgt die Umweltpflege**. Die restlos aufgeteilte und von dem Menschen für seine Bedürfnisse in Anspruch genommene Erde erscheint in ihren natürlichen Ressourcen nicht mehr grenzenlos verfügbar und nicht mehr unendlich; sie ist endlich geworden. **1**

Aus dieser Erkenntnis einer Begrenztheit der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Bewusstwerden einer zunehmenden Verunreinigung oder sonstigen Veränderung der natürlichen Beschaffenheit von Boden, Wasser und Luft und des Nachlassens ihrer Erneuerungsfähigkeit aufgrund menschlicher Eingriffe entwickelte sich seit Ende der 1960er Jahre die **Sorge um die natürliche Umwelt des Menschen** zu einem politischen Problem. Schutz, Pflege und Entwicklung der drei Umweltmedien Boden, Wasser und Luft und der Tier- und Pflanzenwelt erwuchsen zu einer die privatnützigen, nachbarrechtlich geschützten Belange des Einzelnen weit übersteigenden gemeinnützigen **öffentlichen Aufgabe** nicht nur in staatlichen Gemeinwesen, sondern der Menschheit, will sie insgesamt und weltweit überleben. **2**

Die Erkenntnis von den Grenzen der Belastbarkeit des Planeten Erde ist zudem durch den Vorstoß des Menschen in das unendlich erscheinende Weltall und den Rückblick auf das **„Raumschiff Erde"** gefördert worden. Mit der Raumfahrt wurden der Weltraum und die natürlichen Himmelskörper gleichsam als viertes Umweltmedium entdeckt und die Umweltpflege um die neue Dimension des Schutzes der irdischen und außerirdischen Umwelt vor nachteiligen menschlichen Eingriffen im und aus dem Weltraum erweitert. **3**

2. Ökologische Weltbewahrung

Nachteilige Auswirkungen der technischen Weltbeherrschung auf die natürliche Umwelt machen nicht an einzelstaatlichen Grenzen halt. Sie er- **4**

folgen ohne Rücksicht auf unterschiedliche soziale, ökonomische und politische Ordnungen und bedürfen überall und weltweit einer Antwort. Und da dieses neue, auch menschlich gemachte oder Anthropozän genannte Zeitalter eine Epoche der vom Menschen geschaffenen künstlichen „sekundären Systeme" ist, wird verständlich, dass der Mensch Sehnsucht nach den naturhaft gewachsenen „primären Systemen" empfindet, die natürlichen Grundlagen seines Lebens wieder entdeckt, dem tröstlichen Wert genügsamer Lebensstile und regionaler Verortungen nachspürt und sich für das Erhalten seiner natürlichen Umwelt verantwortlich fühlt. Eine **ökologische Weltwahrnehmung** hat dem Menschen seine **Verantwortung** für die **ökologische Weltbewahrung** nachdrücklich vor Augen geführt. Die Notwendigkeit, Umweltprobleme vor Ort und Menschheitsherausforderungen wie Schutz des Klimas und der Artenvielfalt weltweit zu lösen, führt auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung zu einer Abkehr von gewohnten („Exnovationen") und der Hinwendung zu anderen und neuen Verhaltensweisen („Innovationen"). Ein solcher gesellschaftlicher Wandel („Transformation") ruft einen gestaltenden und aktivierenden Staat auf den Plan, der sich unter Beachtung der Grundwerte wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit, auf die sich die Europäische Union beispielhaft gründet (Art. 2 EUV), und im Zusammenwirken mit allen erforderlichen Entscheidungsebenen dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet weiß.

II. Umweltpflege

1. Umweltschutz und Umweltpflege

5 Das neue terrestrische Grundgesetz einer „Pflege der Weide", in dem diese Umweltverantwortung zum Ausdruck gelangt, erschöpft sich freilich nicht in der Abwehr von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen oder in Maßnahmen einer polizeilichen Gefahrenabwehr, wie das eingebürgerte Wort ***Umweltschutz*** missverstanden nahe legen könnte. Erfasst doch die Aktivität des ***Schutzes*** der Umwelt grundsätzlich als **Umweltaktivitätentrias** nicht nur

1. das *Schützen*, Sichern, Gewährleisten, Ordnen, Bewahren und Erhalten der natürlichen Umwelt, sondern auch
2. ihr *Pflegen*, Fördern und Gestalten sowie
3. das *Entwickeln*, Verbessern, Wiederherstellen, Erneuern und Anpassen.

Um den Ober- und Sammelbegriff aller dieser umweltbezogenen Tätigkeiten zu bezeichnen, erscheint es sinnvoll, statt von Umweltschutz von ***Umweltpflege*** zu sprechen. Dadurch wird hervorgehoben, dass gefahrenab-

wehrende wie gestaltende Maßnahmen geboten sind, und dass den vorsorgenden und pflegenden Aspekten eine besondere Bedeutung zukommt. Auch kann eine nur auf den technischen, vornehmlich anlagen- und stoffbezogenen Umweltschutz unzulässig verengte Blickrichtung auf diese Weise vermieden werden.

Beispiel:
Die Zielbestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes stellt ausdrücklich klar, dass der Schutz auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft umfasst (§ 1 Abs. 1 BNatSchG)

2. Umweltmediale und sektorale Umweltpflege

Die „Pflege der Weide" erstreckt sich auch nicht nur auf Maßnahmen zugunsten einzelner Teile der Umwelt. Die Umweltgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland war zwar in ihrem ersten Jahrzehnt seit den 1970er Jahren vornehmlich als **umweltmediale und sektorale Umweltpflege** auf den Schutz einzelner Umweltmedien und einzelner Umweltteilbereiche ausgerichtet. **6**

Beispiele:
- Reinhaltung der *Luft* durch das Benzinbleigesetz (BzBlG 1971) und das Bundes- Immissionsschutzgesetz (BImSchG 1974)
- Schutz vor dem *gefährlichen Stoff DDT* durch das DDT-Gesetz (DDTG 1972)
- Umweltverträgliche Beseitigung des *Abfalls* durch das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG 1972)
- Schutz der *Natur* und der *Arten* durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG 1976)
- Schutz der *Gewässer* durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG 1957/1976), das Waschmittelgesetz (WRMG 1975) und das Abwasserabgabengesetz (AbwAG 1976)

3. Intern integrierte Umweltpflege

Umweltpflege sichert aber darüber hinausgehend den ökologisch vernetzten Gesamtzusammenhang zwischen den Umweltteilen untereinander und mit dem Menschen und gewährleistet ein hohes Schutzniveau für die **Umwelt als Insgesamt**. Seit der zweiten Dekade der Umweltpolitik ist die Bedeutung der Verlagerung nachteiliger Auswirkungen von einem Teil der Umwelt auf einen anderen oder von deren Wechselwirkungen und eine umweltmedien- und sektorenübergreifende, ***intern*** **integrierte Umweltpflege** deutlicher bewusst geworden. **7**

Beispiele:
- *Umweltverträglichkeitsprüfung* für bestimmte öffentliche und private Vorhaben nach UVP-Richtlinie (1985) und Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (1990)
- *„Integrierte Vorhabengenehmigung"* nach IVU- und IE-Richtlinie (1996/2008/2010), IVU- und IE-Artikelgesetz (2001 und 2013) und Entwurf Umweltgesetzbuch (UGB-E 2009 I)
- Bewertung *umweltgefährlicher Stoffe* nach dem Chemikaliengesetz (ChemG 1980, REACHVO EU 2007)
- *Umweltgerechte Gestaltung* (Ökodesign) von Produkten nach dem Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (2008)

4. Extern integrierte Umweltpflege

8 Unter dem Leitbild einer **nachhaltigen Entwicklung** [*sustainable development*; *développement durable*], die eine dauerhafte „Pflege der Weide" in Verantwortung für gegenwärtige und künftige Generationen oder eine **generationenübergreifende Umweltpflege** als Grundlage wie Grenze mit der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialen Sicherheit in Einklang bringt, rückt in der Mitte der dritten Dekade mit der Integration der Umweltbelange in die anderen Politikbereiche eine diese übergreifende, ***extern*** **integrierte Umweltpflege** in den Vordergrund: durch eine umweltpflegliche Ausrichtung der menschlichen Tätigkeiten soll deren **Umweltgerechtheit** auf Dauer gewährleistet werden.

Beispiele:
- Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Sie muss zugleich Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen. Das gilt für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, für die wirtschaftliche Entwicklung sowie den sozialen Zusammenhalt und den demografischen Wandel (*Nationale Nachhaltigkeitsstrategie*, Grundregel der Nachhaltigkeit, 2002)
- Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung und 169 Zielvorgaben der *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25.9.2015 wollen in ausgewogener Weise den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen: der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen Dimension; ökologische Ziele sind u.a. Ziel 13 (Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen), Ziel 14 (Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen) und Ziel 15 (Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen)

– Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen der Europäischen Union insbesondere zur Förderung einer *nachhaltigen Entwicklung* einbezogen werden (Art. 11 AEUV)

5. Gerechte Umweltpflege

Und seit der vierten Dekade der Umweltpolitik tritt unter dem Eindruck eines durch anthropogen freigesetzte Treibhausgase beförderten globalen Klimawandels und des durch menschliche Eingriffe herbeigeführten erdumspannenden Verlustes an biologischer Vielfalt der Gesichtspunkt der **Umweltgerechtigkeit** [*environmental justice*] stärker hervor. Umweltvorteile und Umweltlasten sollen unter den Menschen durch eine **verteilungsgerechte Umweltpflege** möglichst gerecht [1.] innerhalb einzelner politischer Einheiten und Regionen und [2.] auch weltweit verteilt werden; dabei ist [3.] mithilfe von Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern eine **gendergerechte Umweltpflege** zu beachten. Eine gerechte Umweltpflege kann [4.] auch als **friedenssichernde Umweltpflege** dazu beitragen, dass friedensgefährdende Auseinandersetzungen um natürliche Ressourcen unterbleiben. **9**

Beispiele:

[1.] Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 ROG)

[2.] „Bonner Leitlinien über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die gerechte und ausgewogene Beteiligung an den Vorteilen aus ihrer Nutzung" (2002) zur Konkretisierung des VN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (BVÜG) in Bezug auf den Zugang zu genetischen Ressourcen und den gerechten Vorteilsausgleich [*Access and Benefit Sharing – ABS*] und Gesetz zur Umsetzung der Verpflichtungen nach dem Nagoya-Protokoll und zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 511/2014 [Zugang zu genetischen Ressourcen] – Nagoya-Gesetz (NagoyaG) (2015)

[3.] Soweit natürliche Personen Adressaten von umweltrechtlichen Vorschriften sind, wirken sich diese Maßnahmen in Deutschland und in der Europäischen Union regelmäßig auf Menschen verschiedenen Geschlechts weder unmittelbar noch mittelbar unterschiedlich aus. Rechtssprachlich gilt noch immer sinngemäß die Rechtsregel des Corpus Iuris Civilis *verbum si quis tam masculos quam feminas complectitur,* wonach die Wörter *si quis* (*Wer* oder *Wenn jemand*) sowohl männliche als auch weibliche Personen umfassen (Digesten 50.16.1.; s.a. 50.16.195.pr.)

[4.] Durch die Förderung einer Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung soll auch ein Beitrag zur Vermeidung von Konflikten um fossile Energieressourcen geleistet werden (§ 1 Abs. 1 EEG 2004)

§ 2 Umweltziele

I. Nationale Umweltziele

10 Auf allen politischen Entscheidungsebenen von den Gemeinden über die Länder, den Bund und die Europäische Union bis zur Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen hat sich eine ***eigenständige*** **Umweltpflegepolitik** der ökologischen Weltbewahrung angenommen. In der **Bundesrepublik Deutschland** versteht sich diese Umweltpolitik seit dem ersten **Umweltprogramm** einer Bundesregierung von 1971 als Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um eine **Zieltrias** von drei Hauptzielen zu erreichen:

1. dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht,
2. Boden, Wasser und Luft, Tierwelt und Pflanzenwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
3. Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.

11 Diese noch immer zutreffende umweltpolitische **Zieltrias** fand zusammengefasst als **„Staatsziel Umweltschutz“** seit 1994 Eingang in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20a GG):

> Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen (…)

Die **Umweltziele** werden in Koalitionsverträgen, Umweltberichten der Bundesregierung und anderen programmatischen Äußerungen im Einzelnen je nach Entwicklung der Umweltlage weiter entfaltet und in ihren Schwerpunkten und Unterzielen jeweils neu gewichtet.

Beispiele:

– Der ***Umweltbericht der Bundesregierung 2019*** „Umwelt und Natur als Fundament des sozialen Zusammenhaltes“ berichtet gemäß § 11 UIG über den aktuellen Zustand der Umwelt in den Bereichen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Gewässer, Boden, Luft, Biodiversität), Klimawandel, Klimaschutz und Energiewende, Umwelt und Wirtschaft, Umwelt und Verkehr, Umweltqualität und Gesundheit, Rechtsgrundlagen des Umweltschutzes sowie Umwelt und Bürger
– Im ***Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages*** vom 12.3.2018 erklären die Vertragsparteien im Kapitel „Verantwortungsvoller Umgang mit unseren Ressourcen“, Kindern und Enkelkindern eine intakte Natur bewahren zu wollen, und als Ziel eine saubere Umwelt

und den Schutz der Biodiversität. Dafür wollen sie das Prinzip der Nachhaltigkeit umfassend beachten und wirksame Maßnahmen ergreifen, um den Artenschwund zu stoppen, die Landnutzung umweltgerechter zu gestalten, Wasser und Böden besser zu schützen, die Luft sauberer zu halten und die Ressourcen im Kreislauf zu führen. Sie beabsichtigen ein neues integriertes Energiesystem zu schaffen aus erneuerbaren Energien, Energieeffizienz, einem beschleunigten Ausbau der Stromnetze, einer schrittweisen Reduzierung der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern und einer forcierten Nutzung der Digitalisierung. Unter der Überschrift „Umwelt und Klima" werden Ziele und Maßnahmen im Einzelnen für Internationalen und Europäischen Umweltschutz, Internationalen Meeresschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Schutz der biologischen Vielfalt, Kreislaufwirtschaft, Luftreinhaltung, Umwelt und Gesundheit, Atompolitik und Klima beschrieben.

II. Unionale Umweltziele

Die **Europäische Union**, die im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung Europas auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinwirkt (Art. 3 Abs. 3 EUV), formuliert als **„Unionsziel Umweltschutz"** ein **Zielquintett** von fünf Hauptzielen: **12**

1. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität,
2. Schutz der menschlichen Gesundheit,
3. umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und
4. Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels (Art. 191 Abs. 1 AEUV); sowie
5. Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen (Art. 194 Abs. 1 Buchst. c AEUV).

Die in einem bestimmten Zeitraum jeweils vorrangig zu verfolgenden Ziele legt die Europäische Union seit 1973 in allgemeinen **Umweltaktionsprogrammen – UAP EU** fest (Art. 192 Abs. 3 AEUV).

Beispiele:
Das Siebte Umweltaktionsprogramm *Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten* stellt für die Jahre 2014 bis 2020 die folgenden prioritären Ziele auf (Art. 2 UAPBeschl. EU):
– Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals der Europäischen Union
– Übergang zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO_2-armen Wirtschaftsweise

- Schutz der Unionsbürger vor umweltbedingten Belastungen, Gesundheitsrisiken und Risiken für die Lebensqualität
- Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung
- Verbesserung der Wissens- und Faktengrundlagen für die Umweltpolitik der Europäischen Union
- Sicherung von Investitionen für Umwelt- und Klimapolitik und Berücksichtigung der externen Umweltkosten
- Verbesserung der Einbeziehung von Umweltbelangen und der Politikkohärenz
- Förderung der Nachhaltigkeit der Städte in der Europäischen Union
- Verbesserung der Fähigkeit der Europäischen Union, wirksam auf internationale Umwelt- und Klimaprobleme einzugehen

III. Umweltnutzen

1. Anthropozentrischer Ansatz

13 Die umweltpolitischen Ziele sind insgesamt darauf gerichtet, einen umfassend verstandenen Nutzen der natürlichen Umwelt dauerhaft zu gewährleisten. Der **umfassend verstandene Umweltnutzen** betrifft nicht nur den Nutzen für die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Belange des Menschen, sondern darüber hinaus im weitesten Sinne alle Vorteile materieller und immaterieller Art, die eine aus unterschiedlichen Beweggründen schonend in Anspruch genommene und in ausreichender Güte und Menge geschützte, gepflegte und entwickelte Umwelt dem Menschen jetzt und – soweit gegenwärtig erkennbar – auch künftig erbringt.

14 Mit seinem ökologisch ansetzenden Hinweis auf Boden, Wasser und Luft sowie Tier- und Pflanzenwelt zur umfassenden Beschreibung der zu sichernden natürlichen Lebensgrundlagen, wie sie der Mensch für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht, machen die Umweltziele klar: **Umweltpflege ist nicht Selbstzweck; sie geschieht letztlich immer um des Menschen willen**. Die Pflege der natürlichen Umwelt, in die der Mensch teilhaftig eingebunden ist, oder – um es in der Sprache des Grundgesetzes auszudrücken – der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen (Art. 20a GG), dient unmittelbar der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) und seiner Verantwortung vor Gott (Präambel GG) für die Bewahrung der Schöpfung, zugleich aber auch unmittelbar oder mittelbar Leben, Gesundheit und Eigentum des Menschen (Art. 2 Abs. 2, Art. 14 GG).

15 Auch dort, wo nicht nur gesundheitliche oder wirtschaftliche Belange des Menschen durch Umweltpflege geschützt werden, sondern wo in einem **weiten anthropozentrischen Ansatz** die natürlichen Lebensgrundlagen als **Treugut des Menschen** *an sich* oder *um ihrer selbst willen* oder

aufgrund ihres eigenen Wertes bewahrt und der kreatürlichen Mitwelt ein **Eigenwert** zugebilligt wird, handelt es sich um menschliche Belange, denen menschliche Erkenntnisse und Entscheidungen zugrunde liegen, und geht es um einen umfassend verstandenen Umweltnutzen.

Beispiele:
- Natur und Landschaft sind aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen (§ 1 Abs. 1 BNatSchG)
- Zweck des Tierschutzgesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen (§ 1 Satz 1 TierSchG)

2. Ökozentrischer Ansatz

16 Wollte man diesem geläuterten anthropozentrischen Ansatz nicht folgen, der eine enge menschenbezogene Sehweise zu überwinden vermag, müssten den natürlichen Lebensgrundlagen **Eigenrechte** [und Eigenpflichten?] zuerkannt und ihnen die bislang dem Menschen als natürlicher Person sowie juristischen Personen vorbehaltene rechtliche Fähigkeit verliehen werden, selbst Rechtssubjekt oder Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Auch bei einem solchen, die Rechtsordnung grundlegend verändernden **ökozentrischen Ansatz** bedürfte es aber menschlicher Entscheidungen sowohl zur Darstellung der eigenrechtlichen Belange nichtmenschlicher Wesenheiten als auch zur Abwägung mit berechtigten gegenläufigen menschlichen wie nichtmenschlichen Belangen; und es käme menschlichen Rechtssubjekten zu, die Eigenrechte treuhänderisch wahrzunehmen. Die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, sollte auch künftig dem Menschen als natürlicher Person und juristischen Personen vorbehalten bleiben, was auch die Möglichkeit einer tierischen Person als dritter Rechtspersönlichkeit ausschließt.

IV. Zielkonflikte

1. Zielkonkurrenzen

17 Die umweltpolitischen Ziele lassen erkennen, dass Umweltpflege nicht isoliert betrachtet werden darf. Die umweltpfleglichen Tätigkeiten des Schützens, Pflegens und Entwickelns der natürlichen Lebensgrundlagen stehen in einem untrennbaren Zusammenhang mit den übrigen Tätigkeiten des Menschen in Raum und Zeit. Die Umweltziele treten mit anderen berechtigten Zielen in Wettbewerb und Wettstreit: **Zielgegensätze** können [1.] nicht nur zwischen gemeinnützigen und privatnützigen Zielsetzungen auftreten, sondern [2.] auch innerhalb gemeinwohlbezogener Ziele, ja so-

gar und zunehmend [3.] auch als innerökologische Konflikte zwischen Umweltteilzielen entstehen.

Beispiele:
[1.] Naturschutz vs. landwirtschaftliche Bodennutzung
[2.] Landschaftspflege vs. öffentliche Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung
[3.] (1) Klimaschutz durch Förderung von Windkraftanlagen vs. Immissionsschutz wegen Lärmbelastung und Schattenwurf und vs. Naturschutz zur Bewahrung des Landschaftsbildes [„Verspargelung" und „Horizontverschmutzung"] und vs. Artenschutz zum Schutz von Fledermäusen und seltenen Vogelarten [„Schreddern"] oder (2) Wasserkraftnutzung vs. naturnahen Gewässerrückbau

2. Konfliktlösung

18 Bei der Lösung von Zielkonflikten wird in der allgemein oder für den Einzelfall auf verschiedenen Entscheidungsebenen stattfindenden **Abwägung** den in der Durchsetzung häufig schwächeren Belangen der Umweltpflege Berücksichtigung eingeräumt, ohne dass ihnen aber grundsätzlich stets der Vorrang gebührt. Strikte Verbote und Gebote zugunsten der Umwelt oder ihrer Teile sind im Einzelfall jedoch zu beachten und können in der Regel nicht durch ein „Wegwägen" überwunden werden.

Beispiel:
Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus den Zielen ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist (§ 2 Abs. 3 BNatSchG)

§ 3 Umweltprinzipien

19 Der Verwirklichung der Umweltziele liegt eine **Prinzipientrias** von drei grundsätzlich gleichrangigen **Hauptprinzipien** zugrunde: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Diese drei Umweltprinzipien gelten als allgemein anerkannte **Handlungsgrundsätze der deutschen Umweltpolitik** und beantworten die Grundfragen:

– *Was* ist zu tun? Vorsorge treffen gegen Umweltbeeinträchtigungen, damit diese nicht erst entstehen!

– *Wer* trägt die Kosten und haftet für die Schäden? Der Verursacher der Umweltbeeinträchtigung!
– *Wie* ist zu handeln? Durch ein Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft in der Umweltpflege!

Die drei umweltpolitischen Prinzipien gelten insoweit auch als **Rechtsprinzipie**n, als die Rechtsordnung sie durch entsprechende Regelung anwendet oder sich ihre Anwendung durch Auslegung ergibt.

Beispiele:
– Nach dem Einigungsvertrag von 1990 zur Herstellung der Einheit Deutschlands, der als Bundesrecht fort gilt, ist es Aufgabe der Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen (Art. 34 EV)
– Der Entwurf des Ersten Buches Umweltgesetzbuch formuliert als für alle Bücher des Gesetzbuchs geltende allgemeine Rechtsprinzipien das Prinzip der Gefahrenabwehr und das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip (§ 1 Abs. 2 Nr. 1–4 UGB-E 2009 I)

20 Vorsorgeprinzip und Verursacherprinzip bestimmen auch die Umweltpolitik der **Europäischen Union**. Diese beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 AEUV). Die drei erstgenannten Grundsätze sind unverzichtbare Bestandteile des Vorsorgeprinzips.

I. Vorsorgeprinzip

1. Vorsorge und Gefahrenabwehr

a) Vorsorge

21 Von den drei Hauptprinzipien ist das **Vorsorgeprinzip** als das materielle [inhaltliche] Leitbild einer Umweltpflegepolitik anzusehen: Durch den frühzeitigen Einsatz entsprechender Maßnahmen soll [1.] über die präventive und repressive Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Schäden hinaus dem Entstehen potenzieller Beeinträchtigungen der Umwelt möglichst an dessen Ursprung vor allem durch eine Minimierung von Risiken vorgebeugt (Risikovorsorge) und [2.] ein schonender Umweltnutzen (Umweltschonung) dauerhaft erreicht werden. Umweltvorsorge schützt auf diese Weise vor Ungewissheiten über die Wirkung menschlicher Eingriffe in die Umwelt und hält Freiräume auch für künftige Generationen offen. Vorsorge ermöglicht auch dort ein staatliches Handeln, wo

Unterlassen schwerwiegender als ein Fehlgreifen in der Wahl der Mittel wäre, geschieht aber nicht „ins Blaue“ hinein: sie erfährt ihre rechtliche Grenze grundsätzlich in dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot für staatliche Maßnahmen und in der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck.

Beispiel:
Die Abwehr von Gefahren und die Vorsorge vor Risiken für Mensch oder Umwelt sind die an erster Stelle genannten allgemeinen Rechtsprinzipien des Entwurfs des Umweltgesetzbuchs: Gefahren für Mensch und Umwelt sind abzuwehren (*Prinzip der Gefahrenabwehr*); Risiken für Mensch oder Umwelt sind durch vorsorgendes Handeln soweit wie möglich zu vermeiden oder zu vermindern (*Vorsorgeprinzip*) (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 UGB-E 2009 I)

b) Gefahrenabwehr

22 Die dem Vorsorgeprinzip allgemein innewohnende **Risikovorsorge** unterscheidet rechtlich zwischen Gefahr, Risiko und Restrisiko und bedeutet Gefahrenabwehr, wenn die Gefahrenschwelle erreicht wird, und bei darunter bleibendem Risiko mit bestehendem Besorgnispotenzial Vorsorge zu seiner Minimierung bis zur Akzeptanzschwelle des als Risiko-Rest den Staat zu keiner Maßnahme verpflichtenden Restrisikos. **Gefahrenabwehr** will durch Verhüten [Prävention] und Unterbinden [Repression] von Gefahren erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt oder ihrer Teile abwenden. Je gewichtiger die zu besorgende Umweltbeeinträchtigung ist, desto geringer sind die an die Eintrittswahrscheinlichkeit zu stellenden Anforderungen („Je-desto-Formel“). Unter dem – im Polizei- und Ordnungsrecht entwickelten – Begriff der **Gefahr** ist eine nicht entfernte Möglichkeit oder eine gewisse, hinreichende Wahrscheinlichkeit einer erheblich nachteiligen Einwirkung auf die Umwelt oder ihre Teile zu verstehen. Im Unterschied zur Gefahr lassen sich **Risiken** rechtlich dadurch kennzeichnen, dass sie den Grad hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht erreichen und eine unterhalb der Gefahrenschwelle liegende Möglichkeit einer nicht nur geringfügigen nachteiligen Einwirkung auf die Umwelt oder ihre Teile bilden. Kein Risiko für die Umwelt bedeutet in diesem Verständnis das Restrisiko. Als **Restrisiko** werden Ungewissheiten jenseits der Schwelle praktischer Vernunft bezeichnet, die unentrinnbar sind und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen sind (BVerfGE 49, 89 – Kalkar).

Beispiele:
Pflichten des Grundstückseigentümers zur Abwehr von schädlichen Bodenveränderungen (*präventive Gefahrenabwehr* nach § 4 Abs. 1–2 BBodSchG), zur Beseitigung eingetretener schädlicher Bodenveränderungen durch Sanierungs-, Dekontaminations- und andere Maßnahmen (*repressive Gefahrenabwehr* nach § 4

Abs. 3 BBodSchG) und zur Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen (*Vorsorge* nach § 7 BBodSchG)

2. Nachsorge und Schadensbeseitigung

Zur Umweltvorsorge gehört auch die **Nachsorge**: Nach Beendigung einer zugelassenen Tätigkeit dürfen durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen mehr hervorgerufen werden können und ist die Umwelt gegebenenfalls wiederherzustellen. Entsprechendes gilt für die Beseitigung von Umweltschäden, die durch bestimmte Tätigkeiten verursacht werden. Ist eine Wiederherstellung der Umwelt nicht möglich, umfasst die **Schadensbeseitigung** auch Ausgleichsmaßnahmen zu ihrer Neugestaltung oder zur Anpassung an eine irreversibel [unumkehrbar] veränderte Umwelt. **23**

Beispiele:
- Von genehmigungsbedürftigen Anlagen dürfen nach einer Betriebseinstellung keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können; die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustands des Betriebsgrundstückes ist zu gewährleisten (§ 5 Abs. 3 BImSchG)
- Landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes nach einem unvermeidbaren Eingriff in Natur und Landschaft (§ 15 Abs. 2 BNatSchG)
- Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG)

3. Umweltintegration

a) Interne Umweltintegration

Das Vorsorgeprinzip erfasst die **Umwelt als Insgesamt** umweltmedienübergreifend und in allen ihren Teilen einschließlich der Wechselwirkungen. Dem Hauptprinzip der Umweltvorsorge lässt sich das Prinzip der ***internen* Umweltintegration** zuordnen: Es berücksichtigt das Verlagern möglicher nachteiliger Auswirkungen von einem Teil der Umwelt auf einen anderen oder von den Wechselwirkungen der Umweltteile und gewährleistet ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt [→ Rn. 7]. **24**

Beispiele:
- Gesonderte Konzepte, die lediglich der Verminderung der Emissionen jeweils in Luft, Wasser oder Boden dienen, können dazu führen, dass die Ver-

schmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen. Deswegen empfiehlt es sich, ein integriertes Konzept für die Vermeidung und Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, für die Abfallwirtschaft, für Energieeffizienz und für die Verhütung von Unfällen aufzustellen (3. Erwägungsgrund IERL EU).
– Für alle Bücher des Entwurfs des Umweltgesetzbuchs gilt: Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt sollen ein hohes Schutzniveau gewährleisten; dabei sind mögliche Verlagerungen nachteiliger Umweltauswirkungen von einem Umweltgut auf ein anderes oder auf den Menschen zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 UGB-E 2009 I)

b) Externe Umweltintegration

25 Die dauerhaft umweltpflegliche, umweltangemessene, umweltadäquate, umweltgemäße oder umweltverträgliche Ausrichtung menschlicher Tätigkeiten oder deren **Umweltgerechtheit** ist kennzeichnend für eine generationenübergreifende **nachhaltige Entwicklung**. Da Umwelt Grundlage wie Grenze jeder menschlichen Entwicklung bildet, ist ohne Umweltvorsorge eine nachhaltige, dauerhaft umweltgerechte Entwicklung in ihrer ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimension nicht möglich; denn Nachhaltigkeit ist das Ergebnis optimaler Vorsorge und das Prinzip der ***externen*** **Umweltintegration** als Unterprinzip des Vorsorgeprinzips anzusehen [→ Rn. 8].

Beispiele:
– Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen der Europäischen Union insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (Art. 11 AEUV, Art. 37 EUGRCh)
– Zur Förderung einer ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung sollen unter Beachtung der Ressourcenschonung, des Klimaschutzes und der Auswirkungen auf den Menschen 1. Umweltgüter, die sich nicht erneuern, schonend und sparsam genutzt werden, 2. sich erneuernde Umweltgüter so genutzt werden, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen, 3. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen gewahrt werden. Hierzu tragen die Behörden und jedermann im Rahmen seiner Möglichkeiten bei (§ 1 Abs. 1 UVwG BW) [→ Rn. 36]

4. Umweltgerechtigkeit

26 Als ein weiteres Unterprinzip der Umweltvorsorge ist die von der Umweltgerechtheit menschlicher Tätigkeiten zu unterscheidende und nur zwischen Rechtssubjekten denkbare **Umweltgerechtigkeit** zu nennen: Umweltvorteile und Umweltlasten sollen möglichst gerecht unter den

Menschen unter Beachtung der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Männern und Frauen (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) verteilt werden [→ Rn. 9].

Beispiele:
- Bei Abfällen, die aus dem Bundesgebiet verbracht werden sollen und zur Beseitigung bestimmt sind, hat die Beseitigung im Inland Vorrang vor der Beseitigung im Ausland (Grundsatz der Abfallbeseitigungsautarkie nach § 2 Abs. 1 AbfVerbrG)
- Deckung des Wasserbedarfs der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen (§ 50 Abs. 2 WHG)
- Gleicher Zugang zu Informationen, Verwaltungsverfahren und Gerichten in Umweltangelegenheiten ohne Unterscheidung nach Staatsbürgerschaft, Nationalität oder Wohnsitz („Aarhus-Konvention")

II. Verursacherprinzip

1. Umweltkosten als Individuallast

Das **Verursacherprinzip** ist zunächst als Grundsatz der **Kostenzurechnung** zu verstehen, nicht jedoch ohne eine weitere rechtliche Konkretisierung auch als Grundsatz der **Zuweisung von Verantwortung**. Kosten zur Vermeidung, zur Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen sollen demjenigen zugerechnet werden, der sie verursacht hat **(„Wer verschmutzt, zahlt!")**. Dadurch werden die sonst der Allgemeinheit zur Last fallenden „externen" Umweltkosten „internalisiert", d.h. in die Kostenrechnung des Verursachers einbezogen. Dies dient auch dazu, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. In der überwiegenden Zahl der Fälle treffen Kostenzurechnung und Verantwortungszuweisung in einer und derselben Person zusammen. **27**

Beispiele:
- Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft hat der Verursacher vorrangig zu vermeiden, nicht vermeidbare auszugleichen oder zu ersetzen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren (§ 13 BNatSchG)
- Der Entwurf des Umweltgesetzbuchs formuliert mit Gültigkeit für alle seine Bücher das Verursacherprinzip als allgemeines Rechtsprinzip der Zuweisung von Verantwortung: Wer Gefahren oder Risiken für Mensch oder Umwelt verursacht, ist dafür verantwortlich (Verursacherprinzip) (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UGB-E 2009 I)

Entsteht die Umweltbeeinträchtigung durch gleichzeitig **nebeneinander** oder durch kettenartig **hintereinander gesetzte Bedingungen**, so kann **28**

die Zurechnung der Kosten aus praktischen Gründen dort erfolgen, wo unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen am wirksamsten zur Umweltpflege beigetragen wird.

Beispiel:
Für die Kosten der durch Kraftfahrzeuge verursachten Luftverunreinigungen können die Hersteller der Fahrzeuge, die Hersteller und die Vertreiber des Kraftstoffs und die Benutzer der Fahrzeuge infrage kommen. Die Kostenzurechnung erfolgt grundsätzlich bei dem Hersteller des Fahrzeugs und bei dem Hersteller des Kraftstoffs, die verpflichtet werden, entsprechende technische Vorkehrungen zur Vermeidung und zur Minderung von Luftverunreinigungen bei Motor und Treibstoff vorzunehmen. Die Zuweisung von Verantwortung erfolgt aber auch an den Fahrzeugbenutzer, dem vermeidbare Abgasbelästigungen bei der Benutzung seines Kraftfahrzeugs verboten sind (§ 30 Abs. 1 StVO)

2. Umweltkosten als Gemeinlast

29 Ist eine Kostenzurechnung nicht möglich, weil der Verursacher nicht festgestellt werden kann, oder würde sie zu schweren wirtschaftlichen Störungen führen, müssen die Kosten ausnahmsweise nach dem **Gemeinlastprinzip** von der Allgemeinheit getragen werden unter Abweichung von dem als Regel geltenden Verursacherprinzip und unter Berücksichtigung des grundsätzlichen Verbots staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Wettbewerbsverfälschungen beeinträchtigen können (Art. 107 Abs. 1 AEUV).

Beispiel:
Ausgleich von Auswirkungen besonderer Schadensereignisse in der Forstwirtschaft durch das Forstschäden-Ausgleichsgesetz (ForstSchAG)

III. Kooperationsprinzip

30 Das dritte Hauptprinzip ist formell-organisatorischer Natur. Das **Kooperationsprinzip** bezieht sich [1.] zwar vornehmlich auf das Zusammenwirken [Kooperation] von Staat und Gesellschaft, die bei der Erfüllung umweltpfleglicher Aufgaben miteinander bzw. aufeinander bezogen arbeiten, soweit Rechtsvorschriften dies vorsehen oder nicht entgegenstehen. Das Kooperationsprinzip findet aber [2.] auch innerhalb des Staatsaufbaus, im Bund-Länder-Verhältnis und in der internationalen Staatengemeinschaft Anwendung.

Beispiele:

[1.] (1) Der Entwurf des Umweltgesetzbuchs formuliert als allgemeines Rechtsprinzip: Beim Schutz von Mensch und Umwelt wirken Staat und Gesellschaft zusammen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UGB-E 2009 I); (2) Vereinbarung zwischen der Bayerischen Staatsregierung und der Bayerischen Wirtschaft v. 23.10.2015: *Umweltpakt Bayern: Gemeinsam Umwelt und Wirtschaft stärken;* (3) Bei Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels wirken das Land, die Gemeinden und Landkreise, die Eigentümer, Besitzer und Nutzer von Anlagen, Gebäuden und Grundstücken sowie die Bürger im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten zusammen (§ 2 Abs. 2 ThürKlimaG)

[2.] Die Länder koordinieren sich im Sinne des *Prinzips des kooperativen Föderalismus* [→ Rn. 211] bei der Abfallwirtschaftsplanung und treffen bei länderübergreifenden Planungen die Festlegungen im gegenseitigen Benehmen (§ 31 KrWG)

31 Die gemeinsame umweltpflegliche Verantwortung von Staat und Gesellschaft fordert von der Gesellschaft und insbesondere der Wirtschaft nicht nur die Beachtung des Rechts, sondern erwartet von ihr auch eine eigenverantwortliche Planung und Mitgestaltung bei der Entfaltung von Handlungszielen und Handlungsmitteln (BVerfGE 98, 106 – Kommunale Verpackungsteuer); der Teilhabe an Umweltentscheidungen korrespondiert die Übernahme von Verantwortung für die Umweltpflege. Im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft soll durch eine möglichst frühzeitige **Beteiligung** [Partizipation] der **Betroffenen** und der **Öffentlichkeit** die umweltbedeutsame Entscheidung verbessert und ihre Annahme erleichtert werden, ohne dass sich unter Beachtung des Demokratieprinzips und des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Teilung und Trennung der gesetzgebenden [Legislative], vollziehenden [Exekutive] und rechtsprechenden [Judikative] Gewalt die verfassungsrechtlich geordneten Verantwortungsbereiche verwischen dürfen (Art. 20 GG). Eine frühzeitige Beteiligung Betroffener kann dazu führen, dass diese ihr Verhalten freiwillig in einer Weise einrichten, die lediglich eine rechtliche Rahmung der Selbstregulierung erforderlich macht. Eine Selbstüberwachung durch Betroffene vermag den Staat bei der Kontrolle der Befolgung des geltenden Umweltrechts zu entlasten.

Beispiele:

- Anhörung der beteiligten Kreise aus Vertretern u.a. der Wissenschaft, der Betroffenen und der Wirtschaft vor Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (§ 51 BImSchG)
- Die betroffene Öffentlichkeit (= jede Person, deren Belange durch die Zulassung eines Vorhabens berührt werden), kann sich im Rahmen der Beteiligung schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde äußern (§ 21 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 9 UVPG)

- Einwendungsbefugnis „der Öffentlichkeit" [= jede Person] in Genehmigungsverfahren für Anlagen (§ 10 Abs. 3 Satz 4 BImSchG)
- Beteiligung und Unterrichtung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung und Änderung von Abfallwirtschaftsplänen (§ 32 Abs. 1 KrWG)
- Verbandsbeteiligungs- und Verbandsklagerechte für anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (§ 2 UmwRG und §§ 63–64 BNatSchG)
- Festlegung von Zielen durch die Bundesregierung für die freiwillige Rücknahme von Abfällen durch Selbstverpflichtung der Abfallerzeuger innerhalb bestimmter Zeiträume (§ 26 Abs. 1 KrWG)
- sog. Vertragsnaturschutz (§ 3 Abs. 3 BNatSchG)
- Selbstüberwachung bei Abwassereinleitungen und Abwasseranlagen (§ 61 WHG)

Zweites Kapitel. Umweltrechtliche Grundlagen

Erster Abschnitt. Umweltrecht

§ 4 Recht und Umweltpflege

I. Umweltverhaltenslenkung

32 Erst im Recht erfahren die Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik ihre Verbindlichkeit, aber auch ihre Schranken. Erst das Recht ist in der Lage, Zielkonflikte verbindlich zu entscheiden und Freiheit und Bindung des Einzelnen gerecht abzuwägen. Das Recht ist allerdings nicht nur als Durchsetzungsinstrument der Politik anzusehen; unter der Herrschaft des Rechts gewinnen Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik eine eigene Dimension und eigene Maßstäbe, an denen sich die Rechtsordnung ausrichtet. Umweltpolitik bedarf vor allem des Rechts zu ihrer Verwirklichung, wenn sie sich auch anderer **Maßnahmen** oder Instrumente bedient wie der Förderung des Umweltbewusstseins durch Umweltbildung.

Beispiele:
- Im freiwilligen ökologischen Jahr sollen insbesondere der nachhaltige Umgang mit Natur und Umwelt gestärkt und Umweltbewusstsein entwickelt werden, um ein kompetentes Handeln für Natur und Umwelt zu fördern (§ 4 Abs. 2 Satz 3 JFDG)

– Das allgemeine Verständnis für die Ziele des Klimaschutzes ist mit geeigneten Mitteln zu fördern. Die staatlichen, kommunalen und privaten Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten über Ursachen und Bedeutung des Klimawandels sowie die Aufgaben des Klimaschutzes aufklären und das Bewusstsein für einen sparsamen Umgang mit Energie fördern (§ 8 Abs. 2 KSG BW)

Wie in anderen Bereichen menschlichen Zusammenlebens hat das Recht, das unter der Leitidee der Gerechtigkeit und des Rechtsfriedens dieses Zusammenleben ordnet, auch in der Umweltpflege die gleiche Hauptaufgabe: Die Rechtsvorschriften sollen menschliches Verhalten verbindlich lenken, das auf die Umweltpflege gerichtet ist. Die **Umweltverhaltenslenkung** erfolgt durch eine rechtlich verbindliche Festlegung der Ziele, der Maßnahmen einschließlich Sanktionen zur Zielverwirklichung sowie von Organisation, Verfahren und Rechtsschutz. **33**

II. Umweltqualitätssicherung

Die Umweltverhaltenslenkung durch das Recht dient einer **Umweltqualitätssicherung** und soll bewirken, dass [1.] die Umwelt oder eines ihrer Teile [2.] nach Güte und Menge [3.] bestimmten Anforderungen genügt **34**

1. Umwelt

Das Recht versteht unter **Umwelt** im weitesten Verständnis einer Zusammenschau einzelgesetzlicher Begriffsbestimmungen die **natürlichen Lebensgrundlagen** oder die **natürliche Umwelt** – auch in den durch menschliche Einwirkungen über die Zeiten erfolgten Veränderungen – sowohl in ihrer **Gesamtheit** als auch mit ihren **Teilen** **35**

1. Boden, Wasser und Luft einschließlich der Lufthülle der Erde [Atmosphäre],
2. Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen einschließlich biologischer Vielfalt mit Artenvielfalt, innerartlicher Vielfalt und der Vielfalt an Formen von Lebensgemeinschaften [Biozönosen] und Lebensstätten oder Lebensräumen [Biotope] und
3. Klima sowie
4. Naturhaushalt als deren Wirkungsgefüge ebenso wie
5. Landschaft und Landschaftsbild und über den „Pfad" der Umweltmedien und der anderen Umweltteile auch
6. Leben, Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen und
7. dessen Kultur- und sonstige Sachgüter sowie
8. die Wechselwirkungen aller dieser Teile untereinander;

9. bei einer extraterrestrischen Fallgestaltung ist der erdbezogene Begriff der Umwelt um den Weltraum und die natürlichen Himmelskörper zu erweitern.

Die **Umweltteile** einschließlich der Kultur- und Sachgüter, aber ausschließlich des Menschen, werden auch **Umweltgüter** und, soweit sie Bestandteil des Naturhaushalts sind, **Naturgüter** oder natürliche Ressourcen genannt. Sind der Mensch, die Umwelt und die Umweltteile Gegenstand rechtlicher Normierung, spricht man von ihnen auch als **rechtlichen Schutzgütern** oder **Rechtsgütern**.

Beispiele:
- Die Umweltprüfungen umfassen die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens (UVP) oder eines Plans oder Programms (SUP) auf die Schutzgüter Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit, auf Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, auf Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, auf das kulturelle Erbe (Kulturgüter) und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen vorgenannten Schutzgütern (§ 2 Abs. 1, § 3 UVPG)
- Nach dem Entwurf des Umweltgesetzbuchs, das den Schutz von Mensch und Umwelt bezweckt, umfasst „Umwelt" Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, den Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (Umweltgüter) einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Umweltgütern (§ 4 Nr. 1 UGB-E 2009)

2. Umweltqualität

36 Die **Umweltqualität** wird durch die Gesamtheit von rechtlichen Anforderungen bestimmt, denen zu einem gegebenen jetzigen oder späteren Zeitpunkt eine Umwelt oder ein Teil einer Umwelt nach **Güte und Menge** genügen muss, um deren Leistungs- und Funktionsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Die **Leistungsfähigkeit** der Umwelt bezieht sich dabei auf ihre Befähigung zum Erbringen von Leistungen für den Menschen. Die **Funktionsfähigkeit** hingegen beachtet den Eigenwert der natürlichen Lebensgrundlagen und stellt auf die in der Umwelt ablaufenden natürlichen Prozesse und vorhandenen Strukturen ab.

Beispiele:
- Natur und Landschaft sind u.a. so zu schützen, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter auf Dauer gesichert sind (§ 1 Abs. 1 BNatSchG)
- Nach dem Entwurf des Umweltgesetzbuchs sollen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der natür-

lichen Lebensgrundlagen gewahrt werden (§ 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 UGB-E 2009 I)

3. Umweltanforderungen

Die **Umweltanforderungen**, deren Gesamtheit die Umweltqualität bestimmt, können im Blick auf die von stofflichen und nichtstofflichen menschlichen Eingriffen betroffene Umwelt **(„Immission“)** oder im Blick auf den Ursprung des Eingriffs **(„Emission“)** rechtlich festgelegt sein. **37**

Beispiele:
Unter *Immissionen* versteht das Bundes-Immissionsschutzgesetz auf Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirkende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen; als *Emissionen* werden von Anlagen ausgehende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen bezeichnet (§ 3 Abs. 2 und 3 BImSchG)

a) Immissionsansatz

Die Anforderungen können zum einen, ausgehend von einem **Immissionsansatz** [lateinisch: *immittere = hineinsenden*], festgelegt werden, insbesondere durch die Festsetzung bestimmter Grenzen stofflicher und nichtstofflicher menschlicher Einwirkungen, die für eine Umwelt oder für den Teil einer bestimmten Umwelt nicht überschritten werden dürfen, um einen angestrebten Zustand der Umwelt zu erhalten oder herzustellen. Dem Immissionsansatz folgen auch **Umweltqualitätsziele (UQZ)**, die einen angestrebten Zustand der zu erhaltenden oder herzustellenden Umwelt auch mithilfe von bezifferten und messbaren Größen beschreiben. **38**

Beispiele:
- Festlegung von *Immissionswerten*, die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht überschritten werden dürfen (§ 48 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG)
- Verbot der Zerstörung *bestimmter Teile von Natur und Landschaft*, die eine besondere Bedeutung als Biotope haben (§ 30 BNatSchG)
- Erhaltung oder Erreichung eines *guten ökologischen* und *guten chemischen Zustands* oberirdischer Gewässer (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG)
- *Umweltqualitätsziel (UQZ):* Stabilisierung der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird (Art. 2 KRÜ)

b) Emissionsansatz

39 Die Anforderungen können zum anderen auch in Maßnahmen zum Vermeiden oder Mindern stofflicher und nichtstofflicher menschlicher Eingriffe in die Umwelt an ihrem Ursprung bestehen, um mithilfe dieses **Emissionsansatzes** [lateinisch: *emittere* = *hinaussenden*] eine bestimmte Umweltqualität zu erhalten oder herzustellen. **Umwelthandlungsziele (UHZ)** legen die Maßnahmenschritte in der Regel durch bezifferte und messbare Größen fest, um den gewünschten Zustand zu erreichen.

Beispiele:
- Festlegung von *Emissionswerten*, deren Überschreiten nach dem Stand der Technik vermeidbar ist (§ 48 Nr. 2 BImSchG)
- Eine Erlaubnis für das direkte Einleiten von Abwasser in Gewässer darf u.a. nur erteilt werden, wenn die Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem *Stand der Technik* möglich ist (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG)
- *Umwelthandlungsziel (UHZ)*: (1) Reduktion der Kohlendioxidemissionen in den Industrieländern bis 2050 um 80 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zur Erreichung des UQZ Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen nach Art. 2 KRÜ oder (2) Verringerung der Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990; bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt (§ 4 Abs. 1 KSG BW)

c) Immissions- und Emissionsansatz

40 Immissions- und Emissionsansatz werden unter Beachtung des Prinzips der internen Umweltintegration regelmäßig verbunden. Dadurch soll ein Ausschöpfen von Immissionswerten vermieden werden. Denn ein den Verdünnungseffekt nutzendes Ableiten von gefährlichen Stoffen in die Luft („Hochschornsteinpolitik") oder in Gewässer erleichtert zwar das Einhalten von Immissionswerten in dem räumlichen Bereich, in dem der von der Immissionsquelle ausgehende Immissionsbeitrag noch belegbar ist, kann aber zu emittentenfernen, weiträumigen Umweltschäden führen.

Beispiel:
Eine genehmigungsbedürftige Anlage ist nach § 6 BImSchG zu genehmigen, wenn sichergestellt ist, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt u.a. [1.] *Immissionen*, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen, nicht hervorgerufen werden können (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) und [2.] Vorsorge gegen von der Anlage ausgehende *Emissionen* insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen getroffen werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG)

III. Existenzgewährleistung

Das **Recht** dient mit Umweltverhaltenslenkung und Umweltqualitätssicherung der **Existenzgewährleistung** des Menschen in einer **Funktionentrias:** Die bedeutendste Leistung des Rechts in der Umweltpflege ist [1.] seine **existenzielle Funktion**: Das Recht soll das [Über-]Leben und die Gesundheit des Menschen sichern und ihm ein menschenwürdiges Dasein gewährleisten. Die existenzielle Funktion wird [2.] durch die mit ihr eng verbundene **soziale Funktion** ergänzt, indem das Recht für Möglichkeiten der Erholung des Menschen in der freien Natur sorgt, wozu auch eine umweltverträgliche sportliche Betätigung gehört. Und schließlich kommt [3.] dem Recht auch eine **ästhetische Funktion** zu, wenn es das Erleben von Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Umwelt ausdrücklich sichert. **41**

Beispiele:

[1.] Zweck des ChemG ist es, den Menschen und die Umwelt vor schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe und Gemische zu schützen (§ 1 ChemG)

[2.] Zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft sind nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu schützen und zugänglich zu machen (§ 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG). Das Recht auf Erholung findet seine Schranken in den allgemeinen Gesetzen, den Interessen der Allgemeinheit und in den Rechten Dritter. Bei der Ausübung des Rechts der Erholung sind alle verpflichtet, pfleglich mit Natur und Landschaft umzugehen und Rücksicht insbesondere auf die wild lebenden Tiere und Pflanzen, die Belange der Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigten sowie anderer Erholungssuchender zu nehmen (§ 43 NatSchG BW zu § 59 Abs. 2 BNatSchG)

[3.] Natur und Landschaft sind u.a. so zu schützen, dass ihre Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie ihr Erholungswert auf Dauer gesichert sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG)

§ 5 Umweltrecht

I. Teil der Rechtsordnung

1. Ökologische Tönung des Rechts

Hatte sich seit den 1920er Jahren die „ökonomische Tönung" des Rechts zum Wirtschaftsrecht entwickelt, so ist seit den 1970er Jahren die Erkenntnis einer **„ökologischen Tönung"** des Rechts hinzugetreten: Neben die ökonomische tritt die ökologische Tönung des Rechts, neben das Wirt- **42**

schaftsrecht das Umweltrecht, neben die Wirtschaftsordnung die Umweltordnung. Umweltpflegebezogene Vorschriften finden sich in der gesamten Rechtsordnung, im Staats- und Verwaltungsrecht, im Abgabenrecht, im Privatrecht und im Strafrecht ebenso wie im Völkerrecht und im Europarecht.

43 Wo die ökologische Tönung vorherrscht, erscheinen **eigene Gesetzeswerke** zur Umweltpflege.

Beispiele:
- Umweltgesetzbuch [Entwurf] (UGB-E 2009 I–V)
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
- Umweltschadensgesetz (USchadG)
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
- Bundes-Klimaschutzgesetz [Entwurf] (KSG-E 2019)
- Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)
- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017)
- Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

44 Wo die ökologische Tönung schwächer ist, sind umweltpflegebezogene Vorschriften mit Regelungen anderen Inhalts verknüpft.

Beispiele:
- Chemikaliengesetz (ChemG) mit Regelungen zum Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutz
- Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) mit Regelungen zum Schutz der Kulturpflanzen vor Schadorganismen und Abwehr von Gesundheits- und Umweltschäden bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
- Bundeswaldgesetz (BWaldG) mit Regelungen zum Schutz der Nutz- und der Umweltfunktion des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft
- Bundesjagdgesetz (BJagdG) mit Regelungen zur Hege, um einen artenreichen und gesunden Wildbestand zu erhalten, und des Jagdrechts
- Bundesberggesetz (BBergG) mit Regelungen für eine umweltschonende Rohstoffgewinnung

2. Kurzbezeichnung: „Umweltrecht“

45 Es drängt sich geradezu auf, alle Rechtsvorschriften, Rechtssätze oder Rechtsnormen, die der Rechtserzeuger dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Umweltpflege widmet, unter der Bezeichnung Umweltpflegerecht, Recht der Umwelt-

pflege, Recht des Umweltschutzes oder Umweltschutzrecht zu vereinen. Der internationalen Entwicklung entsprechend [*environmental law*; *droit de l'environnement*] hat sich in der deutschen Sprache die Bezeichnung **Umweltrecht** für die **Gesamtheit aller der Umweltpflege gewidmeten Rechtsvorschriften** eingebürgert, ohne auf die Umweltaktivitätentrias des Schützens, Pflegens und Entwickelns [→ Rn. 5] ausdrücklich Bezug zu nehmen. Die **Kurzform** *Umweltrecht* ist seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 amtlicher Sprachgebrauch von Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung, während Rechtsprechung und Rechtswissenschaft die Bezeichnung Umweltschutzrecht gelegentlich bevorzugen.

Beispiele:

- Die Aarhusverordnung versteht unter ***Umweltrecht*** alle Rechtsvorschriften, die unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage zur Verfolgung der Ziele der Umweltpolitik der Europäischen Union beitragen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. f Aarhus-VO EU)
- Nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sind ***umweltbezogene Rechtsvorschriften*** Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt beziehen [1.] auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen oder [2.] auf Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken (§ 1 Abs. 4 UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 3 UIG) [s.a. → Rn. 35]

46 Und da sich die Bezeichnung Umweltpflegerecht bislang nicht durchzusetzen vermochte, erscheint **Umweltrecht** als treffende Bezeichnung der mit einer **ökologischen Tönung** behafteten Normmassen aus denselben Gründen, die den Begriff der Umweltpflege demjenigen des Umweltschutzes vorzuziehen anrät, ohne dass jedoch die unterschiedliche Verwendung der Bezeichnungen Umweltrecht, Umweltschutzrecht oder Umweltpflegerecht ohne weiteren Anlass zu verschiedenen rechtlichen Schlussfolgerungen verleiten darf.

3. Sonderrecht

47 Widmet der Rechtserzeuger Rechtsvorschriften ausdrücklich der Umweltpflege, so lassen sich diese als besondere Rechtsnormen von rechtlichen Regelungen anderen Inhalts abgrenzen. **Umweltrecht erweist sich als das Sonderrecht der Umweltpflege**.

48 Darüber hinaus können aber auch Rechtsvorschriften **umweltdienlich** sein, denen die Eigenschaft als Umweltrecht ermangelt, weil sie der Umweltpflege nicht ausdrücklich gewidmet sind.

Beispiele:
- Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB, TrinkwV) mit Regelungen über die Trinkwassergüte
- Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) mit Regelungen der technischen Sicherheit für bestimmte überwachungsbedürftige Anlagen wie Dampfkessel oder Aufzugsanlagen und für andere Produkte, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit auf dem Markt bereitgestellt, ausgestellt oder erstmals verwendet werden

II. Rechtsgebiet

49 Dem umfassenden Ansatz einer Umweltpolitik, wie er seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 formuliert wird, korrespondiert ein umfassend verstandenes Umweltrecht nicht nur als **Teil der Rechtsordnung**, sondern auch als **Rechtsgebiet** oder Lehr- und Forschungsgebiet im Rahmen der wissenschaftlichen Behandlung des Rechts.

50 Die Lösung des Problems, ob Umweltrecht überhaupt ein **Rechtsgebiet** sei, ob es sich noch auf dem Wege dorthin befinde oder ob es sich als solches qualifiziere, wird durch die Tatsache erschwert, dass weitgehend Unklarheit darüber besteht, unter welchen Voraussetzungen von einem Rechtsgebiet oder einer Rechtsdisziplin innerhalb der Rechtswissenschaft gesprochen werden kann. Das Recht muss jedoch antworten dürfen auf Fragen, die das Leben des Menschen in seiner grundlagenbedrohten Existenz betreffen: Antworten auf neue Fragen erfordern die rechtswissenschaftliche Zusammenschau und Durchdringung der umweltpfleglichen Rechtsnormen. Schon hierin liegt neben anderen Gründen wie Abgrenzbarkeit und Systematisierung, Ausbildung von eigenständigen Prinzipien und Kodifizierungsmöglichkeit in einem Gesetzbuch (Umweltgesetzbuch – UGB) die grundlegende und inzwischen weitgehend anerkannte Berechtigung, dem Umweltrecht im Einklang mit der internationalen Entwicklung die Eigenschaft eines Rechtsgebietes zuzusprechen.

51 Große **Anforderungen** werden an ein Rechtsgebiet gestellt, das sich der „Pflege der Weide“ annimmt. Dabei kann das Umweltrecht nicht nur die Erfahrungen benachbarter Rechtsgebiete verwerten, sondern auch auf den Erkenntnissen älterer Teilbereiche aufbauen, die es in sich mit den neuen rechtlichen Regelungen vereint, und die es insgesamt auf eine umfassende Zielsetzung ausrichtet. Als **Rechtsgebiet** hat das Umweltrecht die ökologische Tönung im Recht aufzuspüren und bewusst zu machen. Es soll Bindung und Freiheit des Einzelnen abwägen, allgemeine Rechtsgedanken

zur Entfaltung bringen, Sonderung von und Verknüpfung mit den anderen Teilen der Rechtsordnung aufdecken und an der Rechtsfortbildung mitwirken, um die Umweltpflege rechtlich zu verwirklichen und zu einer verlässlichen Umweltordnung beizutragen.

III. Wesenszüge

1. Öffentliches Recht

a) Staats- und Verwaltungsrecht

Die Indienststellung des Rechts für die Umweltpflege prägt den öffentlich-rechtlichen Schwerpunkt des Umweltrechts als Teil des **Staats- und Verwaltungsrechts**. Umweltpflege ist eine Aufgabe, die vornehmlich der Allgemeinheit dient, aber auch den Belangen des Einzelnen zugutekommt. Eine solche **öffentliche Aufgabe** kann und sollte zwar als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Gesellschaft zuvörderst durch Private auf dem Boden des Privatrechts erfüllt werden, ist aber wegen ihres vorherrschenden Gemeinwohlbezugs im Wesentlichen als Staats- und Verwaltungsaufgabe im Öffentlichen Recht verankert. Umweltpflege hat sich zu einer solchen eigenständigen, über bloße Querschnitts- und Koordinierungsfunktionen hinausgehenden **Staats- und Verwaltungsaufgabe** entwickelt. Als geborener Wahrer des Allgemeininteresses erfährt der **Staat** mit der neuen Aufgabe eine neue Rechtfertigung: die Umweltpflege durchzusetzen, zugleich aber auch die Freiheitsrechte des Einzelnen zu sichern. Und die **Gesellschaft** institutionalisiert in wachsendem Maße als Zivil- oder Privatrechtsgesellschaft mit ihren Verbänden problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses und damit auch zu Fragen der Umweltpflege und leitet sie in die politische Öffentlichkeit weiter. Der Wandel vom hoheitlich gestaltenden zu einem die Gesellschaft aktivierenden und moderierenden „schlanken Staat" und die Privatisierung staatlicher Aufgaben entlässt diesen **„kooperierenden Gewährleistungsstaat"** freilich nicht aus seiner verfassungsrechtlich gebotenen und demokratisch legitimierten Verantwortung, die natürliche Umwelt zu erhalten und zu gestalten (Art. 20a GG). **52**

Die umweltrechtlichen Vorschriften regeln das menschliche Verhalten in Bezug auf die Umwelt, damit deren umfassend verstandener Nutzen dauerhaft gewährleistet werden kann [→ Rn. 13–15]. Angesichts der Begrenztheit natürlicher Ressourcen bedarf es der Umweltpflege; sie bedient sich als Instrument vor allem des **Verwaltungsrechts**, das die hoheitliche Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung regelt. Wegen der ständig steigenden Zahl von besonderen Verwaltungsgesetzen zur Regelung einzelner Umweltbereiche kommt im Bereich der Gefahrenabwehr dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht als Teil des Verwaltungsrechts nur noch eine ergänzende Funktion zu insbesondere bei Gefahr im Verzuge. **53**

b) Völkerrecht und Unionsrecht

54 Der öffentlich-rechtliche Schwerpunkt des Umweltrechts wird auch noch in anderer Hinsicht erkennbar. Da Umweltbeeinträchtigungen nicht vor den Grenzen der Staaten haltmachen, steigt bilateral, regional und global der Bedarf an einer Lösung **grenzüberschreitender** und **weltweiter Umweltprobleme**, für die das öffentlich-rechtliche Instrumentarium des **Völkerrechts** eingesetzt und weiterentwickelt wird. Eine besondere regionale völkerrechtliche Sonderordnung bildet dabei das **Unionsrecht** der Europäischen Union.

2. Privatrecht und Strafrecht

55 Bei der Verwaltung des Mangels spielen das Privatrecht und das Strafrecht eine flankierende Rolle: das **Privatrecht**, weil es vornehmlich die privatnützigen Belange des Einzelnen auf dessen Initiative hin zu wahren hat, aber auch gesellschaftliche Selbstregulierungen zu gestalten vermag, und das **Strafrecht** wegen des punktuellen und nur abgeschlossene Tatbestände betreffenden reaktiven Wesens strafrechtlicher Sanktion. Privatrecht und Strafrecht ergänzen, modifizieren und verstärken dank der grundsätzlich präventiven Wirkung ihrer Sanktionen ebenso wie wirtschaftliche und andere Anreize die verhaltenslenkenden Maßnahmen des Verwaltungsrechts, ohne dieses jedoch regelmäßig zu verdrängen oder zu ersetzen.

3. Umweltpolitik und Umweltordnung

a) Instrument der Umweltpolitik

56 **Das Umweltrecht ist ein dynamisches Recht**. Die Neuheit der meisten umweltrechtlichen Regelungen und ihr häufiger Änderungsbedarf zur Bewältigung rasch wechselnder Umweltlagen lässt den Charakter des Umweltrechts als eines **Instruments der Politik** deutlicher hervortreten als dies bei Rechtsnormen älterer Herkunft der Fall ist. Dabei folgt das Umweltrecht in seiner jetzigen Gestalt nicht einem einzigen instrumentalen und ganzheitlichen Konzept, sondern bedient sich unterschiedlicher Maßnahmen und deren Kombination zur Erreichung der rechtlich festgelegten Ziele („Umweltstrategien"). Solange ein Umweltgesetzbuch nicht besteht, erhält das auf zahlreiche Einzelgesetze verstreute Umweltrecht seinen ausrichtenden Zusammenhang [Kohärenz] aufgrund von Umweltprogrammen und Umweltberichten der Exekutive und als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Erörterung.

b) Grundlage der Umweltordnung

57 **Umweltrecht ist wesentliche Grundlage einer verlässlichen Umweltordnung**. Diese **Umweltordnung**, verstanden als auf Dauer und Regelhaf-

tigkeit angelegte Gesamtheit aller umweltpfleglichen Regeln, Einrichtungen und Verfahren, ist mehr als nur punktueller, peripherer, kurzfristiger, gefahrenabwehrender Umweltschutz, sondern bedeutet flächendeckende, umfassende, langfristige **Umweltvorsorge** als dauerhafte Verantwortung des Menschen für Umwelt, Mitwelt und Nachwelt. Sie dient nicht nur der Verwirklichung des grundgesetzlich verankerten Umweltpflegeprinzips (Art. 20a GG). In Verbindung mit einer die Privatautonomie und den Wettbewerb sichernden **Wirtschaftsordnung** und einer durch soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit gekennzeichneten **Sozialordnung** bildet die Umweltordnung den umweltpfleglichen Rahmen für die **Soziale Marktwirtschaft**: Als „sichtbare Hand" verhilft ihr die Umweltordnung zu einer umweltangemessenen Ausrichtung und ermöglicht es ihr, dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auf allen Handlungsebenen ökologisch, ökonomisch und sozial gerecht zu werden.

4. Maßnahmen-, Planungs- und Gewährleistungsrecht

a) Maßnahmen- und Planungsrecht

58 Die Umweltgesetze reagieren auf Lagen und entwerfen Gegenmaßnahmen, um konkrete, zumeist krisenhafte Situationen zu bewältigen; sie sind in diesem Fall als **Maßnahmengesetze** anzusehen. Zugleich aber verknüpfen sie als **Planungsgesetze** vorausschauend Ziele und Maßnahmen, setzen dadurch Anstöße für künftige Entwicklungen und stellen sicher, dass dem Entstehen von Umweltbeeinträchtigungen vorgebeugt wird. Die Umweltgesetze folgen weniger dem Muster herkömmlicher allgemeiner Gesetze, die als **Konditionalprogramm** einem fest umrissenen Tatbestand eine bestimmte Rechtsfolge zuordnen (*Wenn der Tatbestand X vorliegt, gilt die Rechtsfolge Y*); sie sind eher nach einem **Finalprogramm** strukturiert, das Ziele und Programme festlegt, die mit gesetzlich benannten Maßnahmen zu erreichen sind.

b) Gewährleistungsrecht

59 Werden Umweltaufgaben der unmittelbaren Erfüllung durch den Staat entzogen und entstaatlicht, führt dies nicht ohne weiteres zu einem wesentlichen Abbau von Umweltgesetzen. Im Gegenteil: Der Übergang von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung des Staates erfordert eine **umweltrechtliche Rahmung** mithilfe eines **Gewährleistungsrechts**, damit der Staat seine Verantwortung für Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen wirksam wahrnehmen kann, wenn andere Personen (Dritte) die auf sie übertragenen oder an sie überlassenen Umweltaufgaben nicht oder nicht ordnungsgemäß erfüllen oder wenn die „unsichtbare Hand" des Marktes versagt.